

University of Groningen

Kunnen provincies voorkeuren van kiezers omzetten in effectief beleid?

Herweijer, Michiel

Published in:
 Provinciale Politiek

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Herweijer, M. (2019). Kunnen provincies voorkeuren van kiezers omzetten in effectief beleid? In H. Binnema, & H. Vollaard (editors), *Provinciale Politiek: De provincies democratisch getoetst* (blz. 159-174). Boom.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

8

KUNNEN PROVINCIES VOORKEUREN VAN KIEZERS OMZETTEN IN EFFECTIEF BELEID?

Michiel Herweijer

8.1 BESTUURSKRACHT

Elke vier jaar worden burgers aan het begin van de lente uitgenodigd hun stem uit te brengen op een lange lijst met kandidaten voor de provinciale volksvertegenwoordiging. Elke politieke groepering die op deze lijst kandidaten stelt, heeft van tevoren een inhoudelijk verkiezingsprogramma samengesteld met thema's die met voorrang moeten worden aangepakt en met ideeën hoe dat het beste kan gebeuren.

Na de Statenverkiezing duurt het enkele maanden voordat zich een meerderheidscoalitie heeft gevormd. De formatietijd neemt toe, nu het niet langer traditie is dat het college van Gedeputeerde Staten bestaat uit de drie bestuurderspartijen: CDA, PvdA en VVD. Na de Statenverkiezingen van 2015 kwamen ook meerderheidscoalities van vier of vijf collegepartijen tot stand. In de diverse provincies leverden toen ook CU, D66, FNP, SP, GroenLinks, PVV en SGP gedeputeerden. Ook komen de traditionele bestuurderspartijen tegenwoordig hier en daar in een oppositierol terecht. In alle twaalf provincies kwam er uiteindelijk een coalitieakkoord, met ambitieuze doelen voor de komende vier jaar en met een financiële paragraaf hoe een en ander wordt bekostigd.¹

¹ Voor een bespreking van deze twaalf collegeakkoorden, zie: K. van Dijken en R. Engbersen, *Provincies pakken de ruimte: analyse van provinciale collegeakkoorden* (Den Haag, 2015).

De vraag rijst wat er van deze voornemens terechtkomt. Zijn de provincies in staat om de wensen van hun kiezers (en hun vertegenwoordigers in de Staten) te realiseren? Hoe bestuurskrachtig zijn provincies? Met bestuurskracht wordt bedoeld op het vermogen provinciale taken op het middenniveau – tussen Rijk en gemeenten – naar behoren te behartigen. In de internationale literatuur² wordt dit vermogen om maatschappelijke problemen aan te pakken aangeduid als *system capacity*. Over dit probleemoplossend vermogen willen we in dit hoofdstuk meer te weten komen.

Eerst staan we stil bij de (veranderlijke) taken van de provincies (paragraaf 8.2). Daarna worden vier hulpbronnen besproken die bestuurskracht van een provincie medebepalen (paragraaf 8.3). Vervolgens komt aan de orde dat de provincies voor de uitvoering van hun beleid in sterke mate beroep doen op zelfstandige (taak)organisaties die op afstand van de provincie opereren (paragraaf 8.4). Dan bespreken we de beleidsresultaten op twee beleidsterreinen (paragraaf 8.5). In de laatste paragraaf keren we terug naar de vraagstelling en trekken we de conclusie.

8.2 PROVINCIAAL TAKENPAKKET

Kiezers die willen dat meer landbouwgrond in nieuwe natuur wordt omgezet, die wensen dat het streekvervoer op peil blijft of die de leefbaarheid van hun kleine kern hopen te behouden, zijn bij het provinciebestuur aan het goede adres. Burgers die anno 2019 nog invloed willen uitoefenen op de regionale omroep of op de jeugdzorg zijn bij de provincie niet langer aan het juiste adres. In 2014 ging de bekostiging van de veertien regionale omroepen van de twaalf provinciebesturen over naar het landelijk opererende Commissariaat van de Media (centralisatie). In 2015 werd de aansturing van de jeugdzorg van de twaalf provincies overgeheveld naar de (in 2019 355) gemeenten (decentralisatie). Kortom, het provinciale takenpakket is geen rustig bezit: net als het takenpakket van gemeenten en departementen is het voortdurend aan verandering onderhevig: er komen taken bij, er gaan taken af.³

De grondwet (artikel 124, lid 1) stelt dat de provincie een open huishouding kent. Dat wil zeggen dat indien de gekozen volksvertegenwoordigers

² Te beginnen met: R. Dahl en E. Tufte, *Size and Democracy* (Stanford CA, 1973).

³ Van grote invloed op het huidige takenpakket van de provincies is het voorstel van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen (beter bekend als de commissie Lodders) geweest. Het rapport met de titel *Ruimte, Regie en Rekenschap* verscheen in 2008.

(de Statenleden) dat wensen, zij in beginsel elk maatschappelijk probleem per provinciale verordening (dat is: bij wet) tot voorwerp van provinciaal beleid kunnen maken. Een voorbeeld van zo'n zelfgekozen, autonome taak is de zorg dat ook in het landelijk buitengebied aan de inwoners snel internet wordt aangeboden. De twee grote internetproviders KPN en Ziggo vinden het bedrijfseconomisch onaantrekkelijk afgelegen adressen in het perifere buitengebied op hun snelle internet aan te sluiten. Dit marktfalen is voor de meeste provincies reden geweest zelf financiële en communicatieve maatregelen te nemen waardoor snel internet wel in het buitengebied kan worden aangeboden.⁴

Twee factoren beletten dat het provinciebestuur nieuwe taken oppakt. Een eerste factor is dat de EU, het rijk (de ministeries, de zelfstandige bestuursorganen) of de gemeenten deze taak al uitoefenen dan wel de taak graag willen gaan uitoefenen.⁵ Een andere factor is dat het provinciale budget tekortschiet om de betreffende taak structureel te bekostigen.⁶ In het tijdvak 2007-2018 kunnen de volgende negen, vaste kerntaken worden onderscheiden:

- zorg voor (de aanbesteding van) openbaar streekvervoer (zowel per trein als per bus)
- zorg voor bruikbare kanalen, bruggen, sluizen en provinciale wegen
- stimuleren regionale economie (vaak met gedeeltelijke inzet Europese fondsen)
- zorg voor ontwikkeling natuur en landschap, waaronder regulering van de jacht
- stimuleren leefbaarheid kleine kernen (ook: vitaal platteland)

4 Noordelijke Rekenkamer, *Internet: en een beetje snel graag: de aanleg van breedbandinternet in de provincies Fryslân, Drenthe en Groningen* (Assen, 2018), www.noordelikererekenkamer.nl.

5 Vanouds is er tussen bestuurslagen sprake van hiërarchie. Dit leidt ertoe dat als de EU of het Rijk op een terrein beleid voert, dit verhindert dat de provincie daar nog autonoom beleid kan voeren. Wel zullen EU en Rijk ter uitvoering taken aan de provincie kunnen opdragen. Daarnaast is na de eeuwwisseling vooral door gemeenten (VNG) een nieuw staatsrechtelijk beginsel in stelling gebracht: 'je gaat er over of niet'. Vergelijk: de Commissie Bestuurlijke Coördinatie onder leiding van Frank de Grave, augustus 2005, KS 29 362, nr.49.

6 In 2011 heeft de minister van Financiën fors het mes gezet in het Provinciefonds met een doorloop naar daaropvolgende jaren. Wanneer er geen geld is om de nieuwe taak structureel te bekostigen, neigen de provincies er soms toe om voorbeeldprojecten (pilots) te bekostigen. Deze 'projectitis' stak in het verleden vooral de kop op in het sociale domein. De bestuurskundige Klaartje Peters deed hier verslag van in haar boek *Het opgeblazen bestuur: Een kritische kijk op de provincie* (Amsterdam, 2007).

- bevorderen culturele waarden kenmerkend voor de regio (cultureel erfgoed)
- toezicht op financieel en bestuurlijk functioneren gemeenten, waterschappen, inclusief fusies en samenwerking⁷
- regionale ruimtelijke ordening: locatiekeuzen bovengemeentelijke voorzieningen, verwezenlijken ruimtelijke keuzen rijksoverheid
- milieubeleid (toezicht risicovolle bedrijven, bodemsanering, overgang naar duurzame energieopwekking).

Het provinciebestuur (ps en gs) heeft vooral een rol bij het bepalen van het beleid (bijvoorbeeld provinciale omgevingsvisie, begrenzing Natura2000-gebieden, keuze welke vervoersorganisatie de concessie krijgt toegekend).⁸ Maar ruim de helft van deze taken wordt uitgevoerd door op afstand van de provincie geplaatste *taakorganisaties*. Voorbeelden van deze uitvoerders zijn omgevingsdiensten (bijvoorbeeld DCMR)⁹, openbaarvervoerbedrijven (Arriva, Connexxion, Qbuzz, Veolia e.a.), organisaties voor provinciaal landschapsbeheer en natuurterrein beherende organisaties (zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de twaalf provinciale landschappen).

In de afgelopen jaren zijn er nieuwe uitvoeringsorganisaties bij gekomen (de omgevingsdiensten), zijn er reeds bestaande organisaties onder het gezag van de provincies gebracht (zoals de Dienst Landelijk Gebied), en zijn ook aansturings- en bekostigingsrelaties ingrijpend veranderd (dit geldt zeker voor het natuurbeheer, maar ook voor de aanbesteding van het openbare streekvervoer).¹⁰ We concluderen dat ook het provinciale netwerk van uitvoeringsorganisaties aan voortdurende verandering onderhevig is.

7 Bij gemeentefusies geeft de Wet algemene regels herindeling (Arhi) aan wat de bevoegdheid van de provincie is. Bij formele samenwerking tussen gemeenten wordt de provinciale rol uitgewerkt in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Het financiële toezicht vindt onder meer zijn grondslag in artikel 191, lid 2, Gemeentewet.

8 Op de provinciehuizen wordt vooral gesproken over kaderstelling.

9 Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond, de omgevingsdienst van Zuid-Holland, Rotterdam en omliggende Rijnmondgemeenten.

10 Christopher Pollitt en Geert Bouckaert stellen dat de vele decentralisaties, verzelfstandigingen en privatiseringen aan het eind van de vorige en het begin van deze eeuw het uitvoeringslandschap meer verbrokken en gefragmenteerd hebben gemaakt. Er is volgens hen daardoor een groeiende behoefte aan de coördinatie van de uitvoering door de veelheid aan taakorganisaties. Zie hun *Public management reform* (Oxford, 2016).

HULPBRONNEN

Om maatschappelijke thema's aan te pakken, moet de provincie beschikken over bevoegdheden, middelen en draagvlak. In navolging van anderen¹¹ worden in dit hoofdstuk vier hulpbronnen onderscheiden.

Een eerste hulpbron is dat de betreffende provincie over voldoende financiële middelen beschikt. Naast lopende inkomsten (uit opcenten wegenbelasting, de algemene uitkering uit het Provinciefonds en de brede doeluitkering infrastructuur) kunnen veel provincies voor de dekking van hun jaarlijkse uitgaven ook putten uit relatief omvangrijke eigen reserves. Dit relatief grote eigen vermogen werd onder meer verkregen door de verkoop van de provinciale aandelen in twee landelijk opererende energiebedrijven, Essent en Nuon, in 2009. Het vrij besteedbare vermogen van de twaalf provincies gezamenlijk bedroeg in 2017 20 miljard euro. Over het algemeen zijn de provinciebesturen genegen deze reserves in te zetten om de regionale economie te stimuleren, zeker ten tijde van de recessiejaren 2009-2013.

Een tweede hulpbron is politiek draagvlak. Dit draagvlak wordt gemeten aan de hand van het aantal kiesgerechtigde burgers dat in een bepaalde provincie heeft besloten om – ondanks hun andere besognes – daadwerkelijk naar de stembus te gaan. Bij de provinciale verkiezingen in 2015 was het gemiddelde opkomstpercentage lager dan 48: minder dan de helft van de uitgenodigde kiezers nam de moeite zijn of haar stem uit te brengen. In vijf relatief kleine provincies (Zeeland, Utrecht, Drenthe, Friesland en Groningen) kwam het opkomstcijfer boven de 50%. Lager dan gemiddeld was de opkomst in Limburg, Brabant, Flevoland en Zuid-Holland.

De opkomst van de stemgerechtigde burgers mag enigszins tegenvallen, maar de provincies beschikken wel over relatief veel politieke posities (570 Statenleden) en benoemde bestuurders (60 gedeputeerden en 12 commissarissen van de Koning) ten overstaan van een ambtelijk apparaat van in totaal minder dan 10.000 fte en jaarlijkse uitgaven van rond 15 miljard euro.¹² Relatief gezien is het aantal politici bij de provincies aanzienlijk groter dan bij het Rijk en de grotere gemeenten (100.000 plus).¹³

11 Zie: J. van Kan, M. Genugten, J.R. Lunsing en M. Herweijer, *Verborgen krachten: Over de bestuurskracht van vijftypen gemeenten* (Den Haag, 2014), www.kennisopenbaarbestuur.nl en www.stibabo.nl.

12 Hetgeen overeenkomt met 4% van de totale overheidsuitgaven.

13 De aanwezigheid van relatief veel bestuurders en politici kan positief worden gewaardeerd. Politiek primaat. Soms wordt echter gesproken over bestuurlijke drukte. Deze benaming heeft een negatieve connotatie.

Een derde hulpbron is het relatief hoogopgeleide ambtelijke apparaat.¹⁴ Bij de twaalf provincies werkte in 2017 0,55 fte per 1000 inwoners. Deze verhouding is relatief hoog in kleinere provincies (Groningen, Zeeland, Friesland) en relatief laag in de vier grote provincies (Noord-Holland, Noord-Brabant, Zuid-Holland en Gelderland).¹⁵ In vergelijking met gemeenten worden provinciale medewerkers goed beloond. De modale salarisschaal is schaal 11.

Als vierde hulpbron noemen we de macht van het getal. Bij de lobby richting beslissers (wetgeving, fondsen) in Den Haag en Brussel legt het inwonertal zeker gewicht in de schaal. Er zijn vier provincies met meer dan 2 miljoen inwoners en meer dan 45 gemeenten. Dit zijn de kanjers: Zuid-Holland, Noord-Brabant, Noord-Holland en Gelderland. Daartegenover staan vijf provincies met minder dan 1 miljoen inwoners en minder dan twintig gemeenten. Deze kleinere provincies zijn Friesland, Groningen, Drenthe, Zeeland en Flevoland. Ten slotte zijn er drie middenmoters met meer dan twintig gemeenten en meer dan 1 miljoen inwoners: Overijssel, Limburg en Utrecht. In tabel 8.1 worden de vier hulpbronnen op een rij gezet.¹⁶

De eerstgenoemde hulpbron wordt gevormd door de financiële mogelijkheden van de provincie. De lopende uitgaven per inwoner vertonen de nodige spreiding. De rekeningcijfers per jaar fluctueren. De keuze voor één rekeningjaar (i.c. 2016) brengt onvermijdelijk enige vertekening met zich mee.¹⁷ Toch zijn de verschillen zodanig dat – zonder aarzeling – kan worden gesteld dat de ‘big spenders’ (Friesland, Groningen, Overijssel en Gelderland) vermoedelijk meer impact op de leefomgeving van hun inwoners hebben dan de hekkensluiters Noord- en Zuid-Holland.¹⁸

De opkomst bij de Statenverkiezingen vertoont weinig spreiding. De hoogste opkomst wordt aangetroffen in vier relatief kleine provincies:

14 Raadpleeg www.aenoprovincies.nl. Jaarlijks wordt een overzicht samengesteld met ‘kerncijfers overheidspersoneel provincies’.

15 Waarschijnlijk worden in grotere provincies met een meer omvangrijke ambtelijke staf schaalvoordelen geboekt, terwijl in kleinere provincies voor alle voorkomende provinciale taken deskundig personeel moet worden aangesteld. Dit is een schaalnadeel.

16 In de tabel zijn de derde en vierde hulpbron (resp. het ambtelijk apparaat en de macht van het getal) elk over twee kolommen verdeeld.

17 Er is gekozen voor het meest recente jaar waarbij voor alle provincies rekeningcijfers beschikbaar zijn.

18 Daar staat tegenover dat in *absolute aantallen* (euro's) deze beide bevolkingsrijke provincies qua totale uitgaven in 2016 goede middenmoters zijn: Zuid-Holland totale uitgaven in 2016 1 miljard, Noord-Holland totale uitgaven in 2016 ruim 750 miljoen.

Tabel 8.1: Hulpbronnen provinciale bestuurskracht

Provincie	Uitgaven per inwoner in euro's 2016 (jaar-rekening)	Opkomst-percentage Staten-verkiezing maart 2015	Provincie-personeel ultimo 2017 in fte	Provincie-personeel in fte per 1000 inwoners in 2017	Aantal gemeenten 1-1-2019	Aantal inwoners 1-1-2018
Drenthe	€ 879	51,0%	452,8 fte	0,9 fte	12	492.000
Flevoland	€ 585	45,6%	357,2 fte	0,9 fte	6	412.000
Friesland	€ 1749	53,1%	695 fte	1,1 fte	18	647.000
Gelderland	€ 1437	49,9%	1108 fte	0,5 fte	51	2.060.000
Groningen	€ 1072	53,0%	742,5 fte	1,3 fte	12	583.000
Limburg	€ 821	45,0%	866,9 fte	0,8 fte	31	1.117.000
Noord-Brabant	€ 572	43,6%	1111,4 fte	0,4 fte	62	2.529.000
Noord-Holland	€ 270	47,2%	899,9 fte	0,3 fte	47	2.833.000
Overijssel	€ 1130	49,8%	701,2 fte	0,6 fte	25	1.152.000
Utrecht	€ 579	52,6%	737,7 fte	0,6 fte	26	1.296.000
Zeeland	€ 661	52,2%	474,6 fte	1,2 fte	13	382.000
Zuid-Holland	€ 286	45,8%	1350,2 fte	0,4 fte	52	3.681.000
Nederland	€ 837	47,8%	9497 fte	0,6 fte	355	17.184.000

Bron: www.waarstaatjeprovincie.nl en personeelsmonitorprovincies.onderzoek.nl

Friesland, Groningen, Utrecht en Drenthe. De laagste kiezersopkomst werd geregistreerd in Noord-Brabant en Limburg. Sommige provinciebesturen beroepen zich op de sterke burgerkracht in hun contreien.¹⁹ Deze burgerkracht is onder meer van belang bij beleidsterreinen als vitaal plateland en het behoud van provincie-eigen cultureel erfgoed.

Op de indicator voor ambtenarenkracht hebben vier kleine provincies

19 Zo wordt in Friesland gesproken over de *mienskip* en in Overijssel over de *noaberschap*.

(Groningen, Zeeland, Friesland en Drenthe) een relatief hoge score. Relatief lage scores treffen we aan bij de vier grote provincies Noord-Holland, Noord-Brabant, Zuid-Holland en Gelderland.²⁰

Het aantal gemeenten per provincie vertoont de nodige spreiding. Noord-Holland en Zuid-Holland tellen relatief veel gemeenten. Deze Hollandse gemeenten tellen gemiddeld ook meer inwoners dan de gemiddelde Nederlandse gemeente. Noord-Brabant en Gelderland tellen ook veel gemeenten, maar het gemiddelde inwonertal van deze Brabantse en Gelderse gemeenten blijft achter bij de landelijk gemiddelde gemeentegrootte qua inwoners.

In alle provincies hebben gemeentelijke herindelingen plaatsgevonden.²¹ Vaak op initiatief van het provinciebestuur (krachtens artikel 8, Wet algemene regels herindeling), soms op initiatief van de gemeentebesturen zelf.²² Utrecht en Groningen tellen anno 2019 verhoudingsgewijs weinig gemeenten: het gemiddelde inwonertal van deze gemeenten met zicht op de Domtoren respectievelijk Martinitoren is – na recente herindelingen – boven de landelijk gemiddelde gemeentegrootte komen te liggen.

De omvang van de hulpbronnen waarover de twaalf provincies beschikken, verschilt. In het bestuurskrachtonderzoek moet bij het wegen van dit bestuurlijk vermogen ook rekening worden gehouden met de taakzwaarte.²³ Wanneer die verschillen in taakzwaarte²⁴ worden verdisconteerd, ontstaat een betere benadering van de werkelijke verschillen in bestuurlijk vermogen.

20 Net als bij de provinciale uitgaven is hier sprake van een schaaleffect. Zuid-Holland (1435 personeelsleden), Gelderland (1224 personeelsleden), Brabant (1207 personeelsleden) en Noord-Holland (973 personeelsleden) beschikken in absolute aantallen over een veel grotere ambtelijke staf dan de vier qua inwonertal kleinere provincies Zeeland, Drenthe, Groningen en Friesland.

21 Vgl. R. Beerepoot, R. Fraanje en M. Herweijer, *Processen en effecten van herindeling: hoe beoordelen raadsleden, gemeenteambtenaren en bestuurders uit Zuid-Holland zeven recente herindelingen* (Deventer, 2009²).

22 Op basis van een procedure op grond van artikel 5 Arhi.

23 In onderzoek naar bestuurskracht van gemeenten wordt bij taakzwaarte vooral aandacht besteed aan centrumvoorzieningen die de ene gemeente wel en de andere gemeente niet hoeft te onderhouden; daarnaast wordt rekening gehouden met de omvang van het beroep dat in de betreffende gemeente wordt gedaan op sociale voorzieningen (bijstand, jeugdzorg, thuiszorg, (re)integratie-inspanningen). Bij de taakzwaarte van de twaalf provincies zijn er grote verschillen naar rato van de hoeveelheid wegen, kanalen, sluizen, industrievestigingen, gebruik streekvervoer en omvang natuurgebied. In dit hoofdstuk wordt niet gecorrigeerd voor verschillen in taakzwaarte.

24 Zo is de taak van een provincie zwaarder wanneer de lengte van de wegen en kanalen die moeten worden onderhouden groter is, wanneer in een provincie meer openbaar vervoer moet worden aangeboden of wanneer er meer hectares natuurgebied moeten worden onderhouden. Deze taakzwaarte is niet in tabel 8.1 verdisconteerd.

Tabel 8.2: Afhankelijkheid en doorzettingsmacht op zeven beleidsterreinen²⁵

Beleidssterrein	Afhankelijk van	Beleidsinstrumenten	Doorzettingsmacht
provinciale wegen en kanalen	aannemers grond-, weg- en waterbouw, ministerie Infrastructuur en Waterstaat (Brede Doeluitkering)	inspectie, aanbesteding, bewaken onderhoud; bij nieuwe weg provinciaal inpassingsplan	hoog
openbaar streekvervoer	vervoersbedrijven, ministerie Infrastructuur en Waterstaat (BDU)	concessieverlening, vaststellen dienstregeling, monitoren reiziger-tevredenheid	hoog
ontwikkeling natuur en landschap	landbouw (LTO), natuurterrein beherende organisaties, particuliere landgoedeigenaren	grondaankoop, doorlevering, aanwijzen natuurwaarden en natuurgebieden, vergunningverlening	matig
vitale cultuur	culturele instellingen, gemeenten, burgerinitiatieven	subsidie, programmering, netwerken, communicatie	matig
regionale economie	bedrijven, kennisinstellingen, gemeenten, conjunctuur	subsidie, netwerken, omgevingsvisie	matig
ruimtelijke ordening	gemeenten, initiatiefnemers, projectontwikkelaars	structuurvisie, verordening, overleg, zienswijze, aanwijzingen	laag
milieubeleid	bedrijven, gemeenten, omgevingsdiensten	vergunningen, subsidie, netwerken, handhaving, toezicht, jaarplannen	laag

²⁵ Van de op p. 163-164 genoemde negen kerntaken hebben we twee beleidsterreinen (bestuurlijk toezicht en vitaal platteland) weggelaten. Dit om het betoog beknopt te houden en daarmee te blijven binnen het bestek van dit hoofdstuk.

DOORZETTINGSMACHT

Dat (provinciale) ambities tot een overeenkomstig (maatschappelijk) resultaat leiden, spreekt niet voor zich. Met enige regelmaat wordt geconstateerd dat de doelbereiking (probleemoplossing) achterblijft bij de gewekte verwachtingen.²⁶ Dat doelen niet worden bereikt, kan liggen aan een gebrek aan financiële middelen, burgerkracht, ambtenarenkracht of interbestuurlijk gewicht (zie de hulpbronnen in tabel 8.1). Ook is het mogelijk dat het provinciebestuur op het betreffende terrein weinig doorzettingsmacht heeft. De afhankelijkheid van andere overheden en taakorganisaties is sinds de eeuwwisseling toegenomen. Tabel 8.2 bevat een poging een overzicht te krijgen van de mate van doorzettingsmacht.

Is de provinciale afhankelijkheid klein en de doorzettingsmacht dus hoog, dan kan de provincie verticale instrumenten inzetten, zoals opdrachtverlening en aanbesteding. Is de provinciale afhankelijkheid van andere overheden en particuliere instanties groot en de doorzettingsmacht klein, dan zal vooral een beroep moeten worden gedaan op horizontale beleidsinstrumenten, zoals overleg, netwerksamenwerking en subsidieverlening.²⁷

Op het brede terrein van infrastructuur en openbaar vervoer is de provinciale doorzettingsmacht relatief hoog. De provincie kan optreden als opdrachtgever dan wel als concessieverlener. In die hiërarchische rol blijft de provincie afhankelijk van concurrentie tussen de diverse aannemers/vervoersbedrijven en de prijsvorming op deze deelmarkten. In de grond-, weg- en waterbouwsector is het aantal aanbieders groter dan op de markt van openbaar streekvervoer. Op deze laatste markt zijn slechts een paar vervoersbedrijven actief (oligopolie). Dit beperkt de invloed van de provincie als inkoper, concessieverlener en financier.

Bij het stimuleren van de regionale economie zijn provincies gebonden aan richtlijnen van de Europese Commissie. Enerzijds kent de Europese Commissie in de beschouwde periode veel belang toe aan innovatie. Anderzijds vindt de Commissie dat overheidssubsidies en overheidsopdrach-

26 Vgl. bijv. Noordelijke Rekenkamer, *Werk! Het?, Beoordeling werkgelegenheidsmetingen structuurversterkende programma's 2005-2015 Groningen, Friesland, Drenthe* (Assen, november 2018).

27 H. Bressers en S. Kuks, 'Water governance regimes: dimensions and dynamics', *International Journal of Water Governance*, 1-2 (2013), 133-156. Vergelijk ook Th. de Bruijn, 'Beleid voorbereiden in netwerken', *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap* (Alphen aan den Rijn, 2014²), 83-99; Rekenkamer Oost-Nederland, *Handvatten PS voor netwerksturing* (Deventer, 2016).

ten niet mogen leiden tot verstoring van concurrentieverhoudingen (dus geen staatssteun). De provincies hebben forse subsidies ter beschikking gesteld aan clusters²⁸ waarin kennisinstellingen (universiteiten, hogeschoolen) samenwerken met bedrijven. Als voorbeeld van een dergelijk cluster kan worden gewezen op Brainport Eindhoven, Food Valley Wageningen, Energy Valley Groningen en Chemelot Zuid-Limburg.²⁹ De controle op de besteding van deze publieke innovatiegelden is niet eenvoudig.³⁰ De provinciale rekenkamers hebben in het verleden vraagtekens geplaatst bij de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze omvangrijke subsidiestromen. Ook hebben zij gewezen op het risico van cadeau-effecten en verdringingseffecten.³¹

Is de doorzettingsmacht laag, dan zal de provincie haar doelen vooral moeten nastreven via horizontale beleidsinstrumenten zoals overleg, samenwerking, clustervorming, overreding, convenanten en subsidiëring. Dit is onder meer de situatie in de ruimtelijke ordening. Onderzoek laat zien dat er in de regionale ruimtelijke ordening veelvuldig sprake is van bestuurlijk overleg met de gemeenten die eveneens belangrijke bevoegdheden uitoefenen (omgevingsvergunningen, gemeentelijke bestemmingsplannen). Wanneer provinciale belangen met gemeentelijke belangen convergeren en wanneer het interbestuurlijk overleg goed wordt aangepakt, neemt de kans toe dat de provincie haar doelen zal behalen. Bovendien beschikt de provincie sinds 2008 over de mogelijkheid om via een eigen bestemmingsplan (inpassingsplan) provinciale ruimtelijke belangen door te zetten.³²

In de ruimtelijke planning en het milieubeleid is de kans dat de provincie haar beleidsdoelen bereikt kleiner dan op het terrein van het openbare streekvervoer en onderhoud van provinciale wegen. Op deze laatste twee terreinen heeft de provincie relatief veel doorzettingsmacht. Op de twee

²⁸ Er wordt wel gesproken over strategische allianties.

²⁹ Zuidelijke Rekenkamer, *Governance Verbonden Partijen Provincie Limburg* (Eindhoven, 2015).

³⁰ Noordelijke Rekenkamer, *Naar een Noordelijke kennis economie* (Assen, 2013).

³¹ Cadeau-effecten treden op als de kennisinstelling of de ondernemer ook zonder subsidie het vaste plan had het betreffende onderzoek uit te voeren of de betreffende investering te doen. Een verdringingseffect treedt op wanneer de productiegroei in de gesubsidieerde sector gepaard gaat met een productieverkleining bij concurrerende bedrijven elders die niet met overheidssubsidie werden bedield. Vgl. Noordelijke Rekenkamer, *Werkt Het?*, 2018.

³² De provincies maken slechts bij uitzondering gebruik van deze wettelijke mogelijkheid om met een provinciaal inpassingsplan en dus zonder gemeentelijk bestemmingsplan provinciale belangen (zoals wegen, windparken, natuur) ruimtelijk mogelijk te maken.

eerstgenoemde terreinen is de provincie in hoge mate afhankelijk van de bereidheid van andere overheden en instellingen om medewerking te verlenen aan door de provincie aangevoerde belangen.

RESULTATEN

Voor twee beleidsterreinen brengen we hieronder recent bereikte resultaten in kaart: het ontwikkelen van nieuwe natuur en het realiseren van windenergie op land. Aan de provinciale inspanningen op beide beleidsterreinen ligt een in 2013 gesloten bestuursakkoord met het kabinet-Rutte II ten grondslag. Op het vlak van het ontwikkelen van nieuwe natuur is – naar in tabel 8.2 wordt verondersteld – de doorzettingsmacht van de provincies groter dan bij het realiseren van windenergie op land.

8.5.1 CASUS: WINDENERGIE OP LAND³³

Om enig zicht te krijgen op de resultaten van provinciaal beleid staan we stil bij de effectiviteit van het duurzame energiebeleid. Het landelijke beleidskader werd vastgesteld in 2013. Het overlegorgaan van de samenwerkende provincies, het Inter provinciaal Overleg (IPO), heeft dit akkoord mede ondertekend. Aan de provinciebesturen werd gevraagd vooral in te zetten op windenergie op land. In het bijzonder de provincies aan de kust hebben hier een relatief grote taakstelling op zich genomen. Tabel 8.3 laat zien dat sommige provincies (Flevoland en Groningen) een relatief hoge last op hun schouders hebben genomen en deze ook voor een belangrijk deel hebben vervuld. Kennelijk leidt ambitie ook tot actie.

Typische landprovincies zoals Drenthe, Gelderland en Limburg hebben relatief lage taakstellingen op zich genomen en hebben die taakstellingen slechts voor een beperkt deel weten te realiseren. Tabel 8.3 geeft een momentopname. Er zitten veel maatregelen in de pipeline.³⁴ Het beeld zal de komende jaren sterk veranderen.

³³ Vgl. Rekenkamer Oost, *Energie in transitie*, (Deventer, 2018), www.rekenkameroost.nl.

³⁴ Wie meer wil weten, wordt verwezen naar Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, *Monitor Wind op Land*, 31 maart 2018. En Provinciale Rekenkamers, *Energie in transitie: Een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de energietransitie* (2018).

Tabel 8.3: Doelbereiking: Windenergie op land, tussenstand eind 2017

Provincie	Doelstelling voor 2020	Realisatie eind 2017	Tussentijdse doelbereiking
Drenthe	285,5 MW	21,2 MW	7%
Flevoland	1390,5 MW	1185,4 MW	85%
Friesland	530,5 MW	198,7 MW	37%
Gelderland	230,5 MW	82,4 MW	36%
Groningen	855,5 MW	447,1 MW	52%
Limburg	95,5 MW	12,3 MW	13%
Noord-Brabant	470,5 MW	218,7 MW	46%
Noord-Holland	685,5 MW	304,7 MW	44%
Overijssel	85,5 MW	42,5 MW	50%
Utrecht	65,5 MW	34,1 MW	52%
Zeeland	570,5 MW	364,2 MW	64%
Zuid-Holland	735,5 MW	337,9 MW	46%
Nederland	6000 MW	3249,2 MW	54%

Bron: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, *Monitor Wind op Land*, 31 maart 2018

Om deze beleidsprestatie te leveren moesten de twaalf provincies samenwerken met initiatiefnemers (investeerders in duurzame energie) en moesten zij tevens een poging doen tegemoet te komen aan de wensen van omwonenden. Dit laatste is een bijzonder lastige opgave gebleken waarbij burgers met regelmaat gebruik hebben gemaakt van hun recht om in te spreken, zienswijzen in te dienen en beroep aan te tekenen bij de Raad van State. Het thema locatiekeuze windturbineparken is en blijft omstreken en speelt in alle provincies een rol bij de Statenverkiezingen van 20 maart 2019.

8.5.2 CASUS: REALISATIE NATUURNETWERK NEDERLAND

In 2013 hebben het Rijk en de provincies afspraken gemaakt over de verdere aanleg en inrichting van in totaal 80.000 hectare nieuwe natuur tot 2027. In het verleden heette dit versterking van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Tegenwoordig spreekt men over het voltooiën van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Met de uitvoering van het Natuurpact 2013 realiseren het Rijk en de provincies door de EU geformuleerd beleid (Vogelricht-

lijn en Habitatrichtlijn). In 2013 heeft de Commissie Jansen 2³⁵ een eerste verdeling van deze taakstelling over de twaalf provincies gemaakt. Hierin werd uitgegaan van de verwerving van 17.000 hectare landbouwgrond en de inrichting van 40.000 hectare als natuurterrein. Vanaf 2014 rapporteert het IPO elk jaar over de uitvoering van het Natuurpact.³⁶

In tabel 8.4 wordt getoond hoeveel landbouwgrond de betreffende provincie zou moeten aankopen en hoeveel er feitelijk is aangekocht. Hierbij moet worden bedacht dat de meeste agrariërs niet bereid zijn hun grond te verkopen voor de bestemming natuur. Een van hun bezwaren is dat verkoop van landbouwgrond voor andere bestemmingen (zoals woningbouw, bedrijventerrein) veel meer geld oplevert. Landbouwgrond in bezit van provincies of terreinbeheerders is nog geen (nieuwe) natuur. De betreffende gronden moeten vervolgens nog worden ingericht als natuur. Ook ten aanzien van deze taak bevat tabel 8.4 een voorlopige taakstelling en de realisatie over de eerste drie jaren (2014-2016).

Tabel 8.4: Doelbereiking: Ontwikkeling nieuwe natuur, 2014-2016 in hectare

Provincie	Taakstelling eerste tranche volgens Commissie Jansen 2		Uitvoering 2014-2016		Doelbereiking ³⁷
	verwervings-opgave	inrichtings-opgave	feitelijk verworven	feitelijk ingericht	
Drenthe	2026 ha	7045 ha	563 ha	2456 ha	33%
Flevoland	23 ha	673 ha	8 ha	267 ha	39%
Friesland	1036 ha	2551 ha	341 ha	118 ha	13%
Gelderland	1555 ha	5392 ha	866 ha	3056 ha	56%
Groningen	966 ha	3546 ha	351 ha	1478 ha	40%
Limburg	1305 ha	2136 ha	377 ha	1509 ha	55%
Noord-Brabant	3119 ha	5648 ha	1848 ha	2703 ha	52%
Noord-Holland	994 ha	1809 ha	935 ha	655 ha	57%
Overijssel	2876 ha	5273 ha	545 ha	2518 ha	38%
Utrecht	702 ha	1413 ha	306 ha	1055 ha	64%
Zeeland	471 ha	597 ha	117 ha	736 ha	79%
Zuid-Holland	1927 ha	3917 ha	164 ha	660 ha	25%
Nederland	17.000 ha	40.000 ha	6319 ha	17.147 ha	41%

³⁵ Commissie Jansen 2, *Provincies, natuurlijk... doen!* (Den Haag, 2013), figuur 5, 22.

³⁶ IPO, *Derde voortgangsrapportage Natuur* (Den Haag, 2017)

³⁷ Het percentage doelbereiking is bepaald door de uitvoering (de som van de vierde en vijfde kolom) te delen op de taakstelling (de som van de tweede en derde kolom).

Uit tabel 8.4 komt naar voren dat provincies en taakorganisaties (Staatsbos-beheer, Natuurmonumenten en de twaalf provinciale landschappen) de nodige prestaties hebben geleverd: er is in drie jaar tijd ruim 6300 hectare landbouwgrond aangekocht en is meer dan 17.000 hectare als natuurterrein ingericht. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft onderzocht wat hiervan de effecten zijn geweest op einddoelen als biodiversiteit en soortenbehoud.³⁸

Of de uiteindelijke taakstelling van 80.000 hectare nieuwe natuur in 2027 haalbaar is, moet nog blijken. In tabel 8.4 is bij de berekening van het percentage doelbereiking uitgegaan van de tussentijdse taakstelling van de Commissie Jansen 2 en niet van de volledige taakstelling van 80.000 hectare. Bij het interpreteren van de cijfers in tabel 8.4 moet worden meegewogen dat er sinds 1990 wordt gewerkt aan het voltooiën van de Ecologische Hoofdstructuur (nu Natuurnetwerk Nederland). Sommige provincies hebben in het verleden al veel nieuwe natuur ontwikkeld: de restopgave is daardoor relatief klein. De tabel laat ook zien dat sommige provincies nog een inhaalslag moeten maken.

8.6 CONCLUSIE

Provincies onderhouden vrijwel geen rechtstreekse contacten met hun inwoners. Kiezers zouden de indruk kunnen krijgen dat provincies weinig presteren. In dat geval zien deze kiezers over het hoofd dat provinciale wegen, kanalen, bruggen en sluizen er prima bij liggen en goed functioneren. De klanttevredenheid over het openbaar streekvervoer is ruim voldoende. In paragraaf 8.5 lieten we zien dat er de afgelopen Statenperiode (2015-2019) zowel voortgang is geboekt op het terrein van de opwekking van windenergie als op het vlak van het ontwikkelen van nieuwe natuur. Buiten het zicht van de schijnwerpers wordt het nodige werk verzet, zij het deels door op afstand van de provincie opererende taakorganisaties.

Dat provincies de voorkeuren van hun kiezers in effectieve maatregelen kunnen omzetten blijkt in de eerste plaats afhankelijk van de vraag of deze verlangens en eisen betrekking hebben op de negen provinciale kerntaken die in paragraaf 8.2 worden genoemd. Natuurlijk kan een provincie als politiek-gecontroleerde overheid ook autonoom nieuwe taken oppakken, maar de marges zijn – zoals in diezelfde paragraaf werd toegelicht – klein.

³⁸ Planbureau voor de Leefomgeving, *Lerende evaluatie van het Natuurpact* (Den Haag, 2017). In het bestek van dit hoofdstuk gaan we niet nader in op deze, overigens niet onverdienstelijke eindresultaten.

Verder is gebleken dat provincies beschikken over de nodige hulpbronnen. In paragraaf 8.3 werd vooral gewezen op het jaarlijks beschikbare budget per inwoner. Niet onvermeld mag blijven dat sommige provincies beschikken over aanzienlijke reserves. In diezelfde paragraaf werd ook gewezen op de macht van het getal. De veronderstelling was en is dat een provincie met meer inwoners en meer gemeenten beter gehoor zou vinden in Brussel en Den Haag. Of dit echt zo is, vraagt nog nader onderzoek. In vergelijking tot de 355 gemeenten mogen we veronderstellen dat de twaalf provincies een schaalvoordeel hebben. Voor het Rijk is het eenvoudiger om slechts met twaalf andere overheden zaken te doen en akkoorden af te sluiten. In paragraaf 8.5 constateerden we dat het Rijk met de provincies een Natuurpact heeft afgesloten ten behoeve van de voltooiing van het Natuurnetwerk Nederland als ook afspraken heeft gemaakt over de realisatie van windenergie op land. Dergelijke bestuursakkoorden nemen de provinciebesturen hoogst serieus en het Rijk krijgt van het IPO gedetailleerde informatie over de uitvoering van deze akkoorden.

Ten slotte heeft paragraaf 8.4 laten zien dat de doorzettingsmacht van de provincies sterk verschilt per beleidsterrein. Op sommige terreinen zien we inderdaad veel overleg en andere vormen van communicatieve sturing (netwerkmanagement). Maar er zijn ook terreinen waar de provincie echt meters kan maken en opdrachten kan verlenen. Kortom, de centrale vraag van dit hoofdstuk – kunnen provincies voorkeuren van kiezers omzetten in effectief beleid – moet van een positief antwoord worden voorzien.